

Dans : GUERARD S. et PAILOT Ph. (dir.), *La GRH publique en questions : une perspective internationale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Recemap », 2008.

Attirer dans le corps sans éloigner du ministère.

La gestion des ingénieurs des Ponts et Chaussées sous contraintes

Julie GERVAIS

« Il n'y a de richesses que d'hommes... après les bénéfices ! »

Adage rappelé par Jacques Perrichi, DRH dans le secteur privé, AG de l'association du corps des Ponts et Chaussées, 28/11/2003.

« *L'État est souvent considéré comme un mauvais gestionnaire de sa ressource dirigeante ; cela doit changer*¹. » Depuis une quinzaine d'années, le ton impératif est de rigueur dans les rapports relatifs à la gestion des « ressources humaines » au sein de l'État. Plus ou moins alarmistes, ils s'accordent à préconiser une réforme en profondeur de l'État employeur. Au-delà de ces incantations, peu d'études sociologiques se penchent néanmoins sur les modalités concrètes de cette gestion, ses principaux acteurs, les enjeux qu'elle soulève et les rapports de force dont elle peut faire l'objet. C'est à cette tâche que nous souhaitons ici nous atteler. A partir d'un terrain d'observation circonscrit au corps des Ponts et Chaussées dans la période contemporaine, nous souhaitons interroger la manière dont un grand corps de l'État pense sa propre gestion dans un contexte institutionnel mouvementé. Le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (METLTM²), ministère de tutelle des ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPC), est fortement affecté par un certain nombre de mutations aux rangs desquelles nous pouvons citer la « deuxième phase » de la décentralisation, la baisse de maîtrise d'œuvre de l'État et la montée en puissance de la concurrence issue du secteur privé³. A ces évolutions de l'environnement il faut ajouter les mutations internes au

¹ Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique, Rapport : *L'encadrement supérieur de l'État : pour une dynamique de modernisation*, Paris, mars 2002, p.4.

² Nous le qualifierons plus simplement de « ministère de l'Équipement » dans la suite du texte.

³ GOURGOUILLAT Sébastien, *Les mutations de l'ingénierie publique au ministère de l'Équipement : contribution à une sociologie de la réforme de la gestion publique territoriale (France 1998-2003)*, Thèse de science politique, IEP de Lyon, 2006.

corps des Ponts et Chaussées dont les membres pantouflent de plus en plus jeunes et démissionnent pour s'établir durablement dans le secteur privé⁴. Leurs perspectives de carrière au sein du ministère de l'Équipement étant de plus en plus réduites, les ingénieurs désertent les métiers traditionnels de leur ministère de rattachement⁵. De surcroît, le corps a subi une importante réforme en 2002 en fusionnant avec ceux des ingénieurs de l'Aviation civile, de Météo France et de l'Institut géographique national (IGN), trois grands corps issus comme lui de l'École polytechnique⁶. Craignant de ne plus attirer d'élèves face à l'ascendant du prestigieux corps des Ponts, les représentants de ces différentes institutions ont dénoncé le caractère laxiste des affectations des ingénieurs, notamment sur les premiers emplois. Face à un tel contexte, la tutelle ministérielle a entrepris de réformer sa gestion du corps des Ponts et Chaussées, auparavant empreinte d'une forte tradition libérale, permettant aux jeunes recrues des carrières variées dans des secteurs d'activité de natures très différentes. Cela au risque néanmoins de nuire à l'attractivité du corps et à son « rayonnement⁷ » dans et hors de l'État. La politique de gestion des « ressources humaines » est en effet traversée par des nœuds de tensions et des contradictions potentielles qu'il s'agit de faire tenir ensemble, au cœur desquelles s'affrontent deux logiques en partie complémentaires : une logique administrative, soucieuse de pourvoir les postes et de renforcer l'assise ministérielle des ingénieurs des Ponts et Chaussées, et une logique plus « corporatiste » qui tient à la nécessité de l'essaimage pour l'attractivité et la pérennité du corps.

C'est à interroger ce qui se joue derrière cette politique de gestion des « ressources humaines » à l'intérieur comme à l'extérieur du corps, en terme de positionnement des ingénieurs des Ponts et Chaussées vis-à-vis des autres grands corps de l'État, que nous consacrons les pages qui suivent. Nous souhaitons par là être attentive à la manière dont une politique de gestion de hauts fonctionnaires de l'État travaille la question de leur légitimité et de celle des instances qui sont chargées de la mener. Nous avons eu l'occasion d'assister au cours de notre travail de thèse⁸ à un certain nombre d'évolutions touchant à l'esprit même de cette gestion dans le corps des Ponts et Chaussées. En témoigne le matériau, recueilli lors de notre enquête de terrain, composé de rapports internes et de notes de gestion officielles du service « GRH » du ministère de l'Équipement⁹ ; d'entretiens semi-directifs menés auprès des jeunes élèves du corps en cours d'affectation ainsi qu'auprès des hauts fonctionnaires chargés de penser les nouvelles modalités de la gestion des cadres

⁴ CHATZIS Kostas et RIBEILL Georges, « Le corps comme lieu d'articulation des métiers et des carrières. Éclairages historiques à partir du cas des corps des ponts et chaussées et des travaux publics de l'État », *Rapport pour la DGAFP*, février 2004.

⁵ Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) et Direction du Personnel, des Services et de la Modernisation (DPSM), « Pour une gestion renouvelée du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées », *Rapport au ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer*, avril 2004.

⁶ Décret n°2002-523, *Journal officiel*, n°90, 17 avril 2002, p.6771.

⁷ « Éléments sur les démissions des jeunes IPC en sortie d'École », Note du chargé de mission du corps, DPSM, janvier 2004, p.1.

⁸ En cours de réalisation à l'IEP de Lyon, sous la direction de Gilles Pollet, elle s'intitule : « Sociologie d'une réforme des cadres de l'action publique. Impératif managérial et logiques corporatistes dans la fabrique de la formation initiale à l'École nationale des Ponts et Chaussées (fin du XXe siècle) ».

supérieurs ; et d'observations directes d'assemblées générales du corps et de réunions destinées à accompagner – de façon plus ou moins directive – les jeunes corpsards¹⁰ à choisir leur premier poste, *etc.*

Le terme gestion des « ressources humaines » recouvre traditionnellement une série d'étapes, du recrutement à l'affectation, au déroulement de la carrière en passant par la formation. Nous proposons ici de nous pencher sur deux phases successives de la politique menée par la direction des « ressources humaines » du ministère de l'Équipement. Dans un souci d'exposition, notre plan suit le déroulement chronologique de ces actes de gestion qui ponctuent la vie du corps. La première partie est dès lors consacrée au moment du recrutement dans le corps des Ponts et Chaussées, à la sortie de l'École polytechnique. Quelle est la nature du discours tenu en direction des candidats polytechniciens ? Dans quelle mesure et par rapport à quels impératifs celui-ci a-t-il évolué ? Comment le corps des Ponts et Chaussées, le ministère de l'Équipement et les métiers ouverts à ces hauts fonctionnaires sont-ils présentés à cette occasion ? La deuxième partie concerne le processus qui conduit les jeunes hauts fonctionnaires du corps à « prendre » leur premier poste, à la fin de leur scolarité ainsi que la question de la mobilité au cours de leur carrière : selon quelles modalités et quels impératifs les accompagne-t-on dans leur décision ? Comment les IPC sont-ils orientés dans leurs carrières et comment se décline, finalement, la politique de gestion du corps au sein du ministère de l'Équipement ?

1. Une souplesse de gestion qui nuit aux impératifs du ministère de l'Équipement ?

Chaque année, une quarantaine de nouvelles recrues entre dans le corps des Ponts et Chaussées. Ce dimensionnement assez large contribue à en faire un corps géré de manière libérale par une direction des « ressources humaines » qui autorise des voies diversifiées venant en contrepartie enrichir les domaines d'activité du corps. Contrairement à celui des Mines qui recrute seulement une dizaine de nouveaux élèves par an, la taille importante du corps des Ponts et Chaussées offre en effet moins de prise pour une gestion directive de ses membres. Le recrutement est pensé dans la perspective de « [pourvoir aux] *besoins de la Nation*¹¹ », au-delà des stricts exigences du METLTM. Cette tradition de gestion est fièrement revendiquée et constitue un argument de promotion du corps auprès des Polytechniciens. Plusieurs évolutions récentes viennent néanmoins remettre en cause cette tradition libérale, accusée de nuire à l'attractivité du ministère de l'Équipement aujourd'hui en proie à une perte de prestige et de légitimité.

⁹ La direction du Personnel, des Services et de la Modernisation (DPSM) devenue la direction générale du Personnel et de l'Administration.

¹⁰ C'est ainsi que le langage indigène désigne les membres du corps, en opposition aux ingénieurs civils présents à leurs côtés au sein de l'École nationale des Ponts et Chaussées.

¹¹ Audition du vice-président du CGPC, « Réflexion sur l'avenir du corps et de la place des IPC dans la Nation », Association du corps des Ponts et Chaussées, 23 mai 2006.

A. Liberté de choix et ouverture des carrières : des arguments vendeurs

Le corps des Ponts et Chaussées recrute ses membres parmi les élèves en fin de scolarité à l'École polytechnique. Ses représentants tâchent de faire en sorte que les meilleurs élèves choisissent à leur sortie d'intégrer leur corps. Ce dernier tire en effet son prestige des Polytechniciens qui l'élisent, et ses représentants enregistrent les fluctuations de sa valeur, liée aux classements dans la « botte¹² » de Polytechnique du premier et du dernier élèves ayant choisi celui des Ponts et Chaussées. Si le classement distingue les élèves, il instaure également une compétition entre les grands corps de l'État qui déploient de véritables stratégies de communication pour attirer à eux les élèves¹³ :

« C'est du marketing, ça veut dire qu'il faut mouiller la chemise, moi je l'ai fait, il faut aller devant les élèves de la nouvelle promo [...] pour leur dire pourquoi c'est évidemment le corps des Ponts qu'ils doivent choisir s'ils ont la chance de pouvoir le faire. Bon, c'est du marketing¹⁴. »

Lors des « amphis-retape¹⁵ », le directeur du Personnel du ministère de l'Équipement, le chargé de mission du corps des Ponts, un ou deux anciens élèves aux parcours édifiants, le directeur de l'École, le responsable de la formation du corps au sein de l'École et, parfois, le directeur de l'enseignement, se réunissent pour promouvoir le corps. Dans ces discours apologétiques qui se déclinent selon une « économie de la démarcation », le principal argument déployé par les uns et les autres tient à la liberté de choix offerte par les Ponts. Sur ce registre, trois types d'arguments participent à ces stratégies distinctives qui construisent l'image légitime du corps. En premier lieu, les formules souples des parcours d'enseignement proposées à l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) et l'éventail de cours assez généralistes offert aux élèves constituent d'alléchants atouts :

« Notre stratégie de séduction c'est : "on a des formations ouvertes, à la carte, personne n'en avait eu l'idée, des cours taillés sur mesure, et cætera". [...] [Une] politique d'ouverture de la formation sur laquelle on joue depuis le départ, qui est notre carte de visite, notre politique de communication en gros¹⁶. »

Selon une habile logique de répartition des prises de parole qui multiplie les points de vue sur un corps au diapason, les représentants du ministère vantent quant à eux la grande palette de métiers auxquels permettrait d'accéder le corps des Ponts, de l'aménagement à la finance en passant par les travaux publics et la recherche scientifique. Par l'élargissement des possibilités de métiers et de

¹² Il s'agit des élèves de l'École polytechnique qui, arrivés en tête du classement à la sortie, ont la possibilité d'intégrer un corps de l'État.

¹³ Voir à ce sujet : SADLAN Pierre, *Le système administratif français*, Paris, Monchrestien, coll. « Clefs/Politique », 1992, pp.127-129 ou bien, sur le terrain de l'ENA : EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2001. D'après les notes internes à la DPSM, depuis quelques années, le corps des Ponts ne serait pas seulement en concurrence avec d'autres corps de l'État dans le recrutement des meilleurs Polytechniciens mais affronterait également les formations complémentaires alternatives proposées à la sortie de l'X.

¹⁴ Entretien avec un ancien directeur du Personnel du ministère de l'Équipement, le 28 janvier 2004. Les statuts des personnes interrogées sont uniformément accordés au masculin.

¹⁵ Vocabulaire indigène désignant ces arènes durant lesquelles les différents corps de l'État se présentent auprès des Polytechniciens.

¹⁶ Entretien avec le directeur de l'enseignement de l'ENPC, le 20 février 2003.

carrières qu'elle permet, la fusion qui a donné lieu à la création du nouveau corps des Ponts alimente l'image d'un corps ouvert et « multipositionné ». Enfin, la gestion très libérale des « ressources humaines » du corps, dont les membres ont la possibilité de suivre des parcours atypiques et personnalisés, adaptés à leurs centres d'intérêt et à leurs aspirations – en témoignent les anciens venus en exemple – est mise en avant à cette occasion :

« C'est la qualité particulière de notre gestion qui est d'une grande ouverture par rapport aux projets professionnels individuels des ingénieurs des Ponts. La direction du Personnel a toujours eu une très grande souplesse dans sa capacité à accepter des parcours, des déroulements de carrière originaux au sein du corps. [...] C'est une qualité importante du corps des Ponts qui est là-dessus en opposition au corps des Mines. [...] je pense qu'on ne doit pas perdre cette qualité, qui en fait un de ses attraits, d'une gestion qu'on peut qualifier de très libérale¹⁷. »

Le corps des Mines constitue un adversaire redoutable dans la mesure où les élèves les mieux placés dans la « botte » de Polytechnique lui reviennent traditionnellement. Dans la perspective de cette concurrence, la valorisation de la dimension libérale de la gestion du corps des Ponts constitue un argument de choix qui détonne (ou qu'ils font détonner) clairement avec le caractère qualifié de « rigide et dirigiste¹⁸ » de la gestion du corps des Mines, placé sous la tutelle du ministère de l'Industrie :

« Ils ont une gestion monocéphale, c'est le Conseil général des Mines et personne d'autres. Donc c'est d'une simplicité biblique et ils ont une stratégie industrielle, c'est-à-dire qu'ils disent franchement "si vous venez chez nous, c'est pour travailler dans l'industrie" [...] un discours hyper élitiste et centré sur l'industrie [...]. Ils ont une gestion beaucoup plus directive, c'est "bon, tu vas là, tu vas là, tu vas là, tu vas là, tu discutes pas, j'te dis qu'il est bien comme ça et donc tu discutes pas !" et pour ceux qui se plantent, on les laisse sur le côté¹⁹. »

Dans les faits, le processus d'affectation des ingénieurs des Ponts et Chaussées à leur premier poste témoigne de cette souplesse de gestion très appréciée des jeunes corpsards, qui la placent parmi leurs principales motivations à l'origine de leur choix de corps²⁰.

B. Des premières affectations sur mesure

Selon les enquêtes publiées dans les rapports internes au METLTM, cette souplesse de gestion du corps contribuerait fortement à son attractivité. La diversité des profils qu'elle autorise participerait au « rayonnement du corps²¹ », la pluralité des métiers exercés par ses membres lui garantissant des points d'ancrage multiples dans des institutions et des domaines d'activités variés. C'est pourquoi le

¹⁷ Entretien avec un ancien chargé de mission du corps des Ponts et Chaussées, le 24 avril 2003.

¹⁸ Entretien avec le directeur de cabinet de l'ancien ministre de l'Équipement Jean-Claude Gayssot, le 17 février 2003.

¹⁹ Entretien avec un ancien chargé de mission du corps des Ponts et Chaussées, le 28 avril 2003.

²⁰ Comme l'accrédite le sondage disponible dans l'actualisation du Rapport de M. Bourges sur la gestion du corps in CGPC, DPSM, Annexes : *Rapport au ministre de l'Équipement...*, op. cit., pp. 28-33.

²¹ Note du chargé de mission du corps, op. cit., janvier 2004, p.1.

gestionnaire du corps, en la personne du chargé de mission à la direction du Personnel du ministère, reçoit individuellement les élèves de l'ENPC à la fin de leur scolarité, afin qu'ils expriment en entretien leurs souhaits de carrière, leurs contraintes géographiques et familiales, les domaines qu'ils affectionnent et leurs préférences institutionnelles. Ces informations sont recueillies sur des fiches personnalisées et font l'objet d'une grande attention. Les carrières sont construites « *sur mesure*²² », les préférences liées à des contraintes de couple sont mentionnées de manière nominative et prises très au sérieux dans les échanges de courriers entre le directeur du Personnel et le chargé de mission du corps des Ponts. Alors que les ingénieurs des Mines sont assujettis à une liste de premiers postes limitée au nombre de postulants, celle du corps des Ponts est très large au départ permettant l'accès à un vaste périmètre d'action, puis elle fait l'objet d'un ajustement itératif et progressif, s'affinant selon les *desiderata* des élèves. Les projets éloignés des cœurs de métiers sont autorisés et les conditions sont aménagées pour répondre individuellement aux souhaits et aux contraintes de chacun.

Cette souplesse de gestion est revendiquée par les responsables du corps notamment dans la mesure où elle constitue un avantage comparatif dans la compétition qui l'oppose à celui des Mines. Récemment néanmoins, les représentants ministériels du corps ont commencé à s'inquiéter de certaines dérives, liées selon eux à la libéralité de cette gestion nuisible au ministère de l'Équipement.

C. Une distanciation qui inquiète

Plusieurs études internes au ministère de l'Équipement signalent des évolutions présentées comme des phénomènes préoccupants. La baisse d'attractivité des directions départementales de l'Équipement (DDE) et des réseaux scientifiques et techniques du ministère²³, ainsi que le faible intérêt manifesté par les récentes promotions pour les métiers traditionnels du génie civil²⁴, constitueraient un danger pour la qualité de l'expertise et des compétences techniques du corps. Cette désaffection est décrite comme potentiellement nuisible pour la réputation et la crédibilité de ce dernier²⁵. Elle s'accompagnerait, indiquent ces études, d'une attractivité croissante du ministère de l'Économie et des Finances auprès des élèves de l'ENPC²⁶, ainsi que d'une augmentation du pantouflage depuis les premières mois de décentralisation²⁷, pantouflage vers lequel les IPC s'engageraient de plus en plus jeunes et sans perspective de retour au sein de l'administration²⁸. Au-delà des stratégies individuelles des membres du corps dont le pantouflage n'est pas un phénomène récent, la situation du METLTM dont les prérogatives sont singulièrement réduites par le « deuxième

²² *Ibid.*

²³ « Sortie d'École des IPC en 2005 », Note du chargé de mission du corps, DPSM, 8 novembre 2004, p.3.

²⁴ Rapport de M. Bourges sur la gestion du corps, *op. cit.*

²⁵ CGPC, DPSM, *Rapport au ministre de l'Équipement...*, *op. cit.*, pp. 17-20.

²⁶ *Ibid.*, p. 21. A ce sujet, voir : KESSLER Marie-Christine, « L'esprit de corps dans les grands corps de l'État en France » in HAROCHE C. et GUGLIEMI G. J., *L'esprit de corps. Démocratie et espace public*, Paris, PUF, coll. « Politique élatée », 2005.

²⁷ Le flux élevé des départs vers le secteur privé en début de carrière est un phénomène généralisé dans la haute fonction publique. Cf. : POCHARD Marcel (prés.), « Le management de l'encadrement supérieur de l'État », *Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire*, mai 2003, p.3.

²⁸ CHATZIS Kostas et RIBEILL Georges, *Rapport pour la DGAFP*, *op. cit.*, p.21.

acte » de la décentralisation²⁹ et qui voit ses missions de maîtrise d'ouvrage décroître, semble renforcer la perte d'attractivité de la tutelle auprès des jeunes générations qui déplorent le manque de visibilité et d'avenir en son sein. En somme, c'est la progressive autonomisation du corps vis-à-vis de son ministère de tutelle qui semble être mise en cause au travers de ces évolutions. La gestion libérale du corps est ainsi désignée comme étant un facteur potentiel de mise à distance des ingénieurs des Ponts et Chaussées par rapport à l'Équipement :

« [...] il convient d'être vigilant par rapport à un système de gestion du corps des ponts qui isolerait celui-ci par rapport aux autres corps du ministère. Le corps ne doit en effet pas perdre son assise ministérielle [...] »³⁰.

Si les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont besoin du ministère pour se pérenniser³¹ et justifier la nécessité de former des ingénieurs de l'État³², le corps constitue également une remarquable source de légitimité pour le METLTM, notamment dans la position fragilisée qu'il occupe actuellement. Aussi les représentants de la tutelle vont-ils s'appliquer à raffermir le lien qui unit son encadrement supérieur au ministère de l'Équipement.

2. Politique de « GRH » et reprise en main du corps

Dans ce processus d'hétéronomisation, la gestion du corps apparaît comme un levier de légitimation du ministère de l'Équipement. Cela n'est sans doute pas nouveau³³ mais le moment à partir duquel il s'applique est, quant à lui, inédit. Si la mobilité des carrières ou la formation continue avaient été par le passé pensées dans l'optique de renforcer la tutelle³⁴, la formation initiale du corps demeurerait largement ignorée, jusqu'à la fusion du corps. Comme nous le montrons par ailleurs dans une autre perspective³⁵, la réforme qui suivit la création du nouveau corps, avec la mise en place d'un mastère d'action publique, témoigne néanmoins des enjeux administrativo-politiques dont relève la formation initiale. Dans un état d'esprit similaire, les premières affectations et les débuts de carrière, jusque là

²⁹ Cf. par exemple : DURAN Patrice, « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'Équipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, vol.4, n°120, 2006, pp.757-776 ou pour une présentation détaillée interne au ministère : JEANNOT Gilles et al., *Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement*, Centre de prospective et de veille scientifique, note n°17, METLTM, 2003.

³⁰ CGPC, DPSM, *Rapport au ministre de l'Équipement...*, op. cit., p. 35.

³¹ Sur la nécessité pour les corps de produire l'État pour se reproduire, voir : BOURDIEU Pierre, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, coll. « Le sens commun », 1989.

³² La question a en effet été posée de l'utilité pour l'État de disposer de corps d'ingénieurs. Cf. : DE SILGUY Yves-Thibault (prés.), « Moderniser l'État : l'encadrement supérieur », *Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire*, Paris, La documentation française, coll. « Rapports officiels », 2003.

³³ Cf. : VALLEMONT Serge, *Moderniser l'administration. Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Paris, Nathan, coll. « Nathan Entreprise », 1991.

³⁴ Cf. : CHANUT Véronique, *L'État didactique. Éduquer au management public les cadres du Ministère de l'Équipement*, Paris, L'Harmattan, 2004 ainsi que sa contribution sur le cycle supérieur de management de l'Équipement dans le présent ouvrage.

³⁵ GERVAIS Julie, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'«identité managériale» comme variable d'ajustement des rapports du corps des Ponts et Chaussées à l'État », *Politix*, article en cours d'expertise.

négligés, vont focaliser l'attention des gestionnaires chargés du corps au ministère de l'Équipement. A la faveur d'une réorganisation administrative des services, les jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées, « pilotés » en direct de la tutelle à leur sortie d'École, vont faire l'objet d'une véritable gestion stratégique. A cela s'ajoute la mise en place d'un partenariat tactique entre les différentes entités du corps, propre à optimiser la mobilité des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans une perspective d'extension de leurs positions professionnelles.

A. La valorisation des métiers de l'Équipement

Les documents internes relatifs à l'affectation des jeunes ingénieurs des Ponts en premier poste insistent sur la tradition libérale que la réputation du corps exige de conserver. Néanmoins, « *un peu de vigilance et certaines formes de dirigisme* » sont depuis peu exigées et introduites par la tutelle, devant notamment se manifester par l'annonce plus explicite des besoins ministériels au moment des recrutements et une présentation « *plus pédagogique et précis[e]* »³⁶ durant la scolarité des perspectives ouvertes par les différents types de carrière. A ces questions d'« *affichage* »³⁷ s'ajoutent des contraintes désormais plus strictes encadrant l'affectation en premier poste et le déroulement des carrières.

Conformément aux recommandations du rapport interne sur la gestion du corps, une attention particulière est accordée par l'administration à la « prise » de leurs premiers postes par les jeunes membres du corps des Ponts et Chaussées. La liste où figurent les postes sur lesquels ils peuvent être affectés en sortie d'École, restreinte pour les récentes promotions aux seuls services de l'État, n'a comporté au début que les postes situés au METLTM, pour les élèves sortant de l'ENPC en 2005³⁸. Certains d'entre eux, attirés par le discours d'ouverture du corps des Ponts, l'ont alors vivement déploré. C'est un sentiment de trahison qui a dominé dans l'état d'esprit d'une partie de la promotion sortante, déroutée par la découverte des écarts entre la présentation de soi du corps à la retape de Polytechnique et la réalité des mesures de gestion affichées :

« Là encore, on ne nous avait pas présenté les choses comme ça. On nous a dit : "Venez, vous pourrez tout faire !" Et alors les gens qui se sentent lésés, c'est les plus dangereux [regard appuyé]³⁹. »

Le « danger » auquel il est ici fait allusion consiste pour les jeunes à démissionner du corps pour travailler dans le secteur privé. Et c'est bien en effet la désertion que redoutent, de leur côté, les représentants de la direction du Personnel qui regrettent le faible enthousiasme manifesté pour les postes opérationnels proposés par le METLTM. Ce qui « change le Grand Corps d'État en caste dirigeante de la société, écrit Jean-Claude Thoenig, c'est l'essaimage massif de ses membres hors de leurs attributions statutaires. Le corps est d'autant plus grand qu'il ne fait pas ce pour quoi il est

³⁶ CGPC, DPSM, *Rapport au ministre de l'Équipement...*, op. cit., p.22.

³⁷ Ibid.

³⁸ Compte-rendu de réunion entre les délégués des élèves et le chargé de mission du corps, 21 octobre 2004.

³⁹ Un élève du corps, observation directe, le 28 septembre 2004.

fait⁴⁰. » Cette affirmation, néanmoins, ne vaut pas pour les jeunes recrues, censées occuper des fonctions opérationnelles au sein du ministère avant de s’émanciper de leur tutelle. Effectuer son premier poste au ministère, de préférence « sur le terrain », en DDE, est dès lors présenté comme un choix très valorisant :

« Dans les DDE, il y a vraiment des défis formidables à relever, et surtout pour les jeunes. [...] Organiser une situation d’expertise [...], prendre ses responsabilités avec des scénarios catastrophes, [...] des mises en péril, des situations de risques naturels qui menacent [...], c’est passionnant et [...] on est les seuls à savoir faire cela. L’État a besoin de nous sur ce type de missions !⁴¹ »

Les premiers postes opérationnels sont revendiqués comme « *une référence*⁴² » au sein du METLTM, dans la mesure où les missions confiées aux jeunes corpsards leur donnent des responsabilités importantes en comparaison à ce que le secteur privé offre traditionnellement à des débutants, notamment en matière de direction d’équipe. Loués en raison de l’atout qu’ils représenteraient pour le privé⁴³, les postes au ministère sont valorisés par leurs différents responsables. Dominique Perben, alors ministre de l’Équipement, a par ailleurs promu le réseau scientifique et technique du ministère, le qualifiant de « *formidable pôle de ressource, squelette du ministère* » qui ferait « *briller* »⁴⁴ la France à l’extérieur. Les postes proposés sont également formatés pour attirer à eux les élèves et être pourvus. Ainsi les « maisons d’emploi » du ministère que sont l’Institut géographique national, Météo-France ou l’Aviation civile, sont encensées auprès des élèves dont la plupart se montre faiblement motivé par la dimension très technique des carrières qui y sont traditionnellement proposées :

« Je voudrais vous dire deux mots sur l’univers de l’aviation civile. J’y ai passé deux ans totalement idylliques, entre 97 et 99. C’est un monde extraordinaire pour peu qu’on aime les avions. [...] C’est un lieu très chouette, passionnant, avec vraiment des postes très intéressants. [...] Météo : c’est à la fois des gens très scientifiques et qui font de la recherche appliquée, c’est rare... C’est l’un des lieux le plus scientifiques du ministère. Ils font aussi un peu de commercial, et il y aussi des gens opérationnels. Dès qu’il y a une période d’intempéries : ils appellent le cabinet et la direction des Routes, ils nous donnent des ordres et, quand c’est urgent : on applique et on comprend seulement après. Ce sont des gens assez remarquables. [...] L’IGN, je l’ai moins connue mais ils ont de vrais projets, scientifiques, informatiques... ils font des choses passionnantes. [...] Et ils sont opérationnels, ils font des choses qu’on n’imagine pas !⁴⁵ »

⁴⁰ THËNIG Jean-Claude, *L’ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L’Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1987, p.20.

⁴¹ Entretien avec le directeur de cabinet de Gilles de Robien, alors ministre de l’Équipement, le 24 février 2005.

⁴² Discours de Gilles de Robien en qualité de ministre de l’Équipement, assemblée générale de l’association du corps, observation directe, le 6 juillet 2004.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Discours de Dominique Perben en qualité de ministre de l’Équipement, visite de l’École nationale des Travaux Publics de l’État, observation directe, le 2 juin 2006.

⁴⁵ Discours du directeur de cabinet du ministre, réunion avec les élèves du corps des Ponts et Chaussées, observation directe, le 16 décembre 2004.

En sus des interventions ponctuelles de personnalités du corps, tel que le directeur de cabinet du ministre précité, sont organisées des réunions dites « métiers », dans le cadres desquelles des ingénieurs représentent les « maisons » du ministère de l'Équipement qui offrent des postes à la promotion sortante, et rivalisent d'arguments et de qualificatifs élogieux pour tresser les louanges de leur institution.

B. Une fidélisation sous contrainte

Interpellé par certains abus intervenus sous la responsabilité de ses prédécesseurs, à la fin des années 90 et au début des années 2000, le chargé de mission du corps a alerté sa hiérarchie et entrepris d'instaurer des contrôles plus sévères sur les situations individuelles des ingénieurs des Ponts. Aussi les contraintes d'ordre familial à l'origine de certaines demandes font-elles l'objet d'un contrôle accru et les carrières atypiques de certains agents sont-elles étroitement surveillées. Les règles de gestion des « ressources humaines » ont ainsi été rigidifiées pour certains choix de carrière. En témoigne l'exemple des parcours de recherche : si les courriers internes à la direction du Personnel du ministère attestent une tradition d'ouverture du corps à des projets de recherche larges et variés, « *même éloignés des applications intéressant le corps* », il est désormais précisé dans les notes au directeur de veiller à la cohérence des projets de recherche avec les besoins du corps⁴⁶. Il s'agit d'anticiper les programmes d'action du ministère et d'alimenter les demandes de ses services. Les ingénieurs du corps sont ainsi autorisés à exercer hors du ministère mais dans la perspective d'y mieux revenir. Les carrières doivent être pensées avec l'ambition d'enrichir le ministère en termes de compétences, de réseaux et de champs d'activités. Les mises à disposition sont par exemple autorisées à condition que l'agent s'engage à revenir en position normale d'activité au sein du ministère au bout de deux postes au maximum⁴⁷. L'ingénieur des Ponts est censé ainsi investir d'autres éléments du « portefeuille de placements » du corps et agir dans le sens des « objectifs d'expansion du groupe »⁴⁸. Les départs vers le privé sont de même pilotés et les agents « pantoufleurs » suivis de près afin d'assurer leur retour au ministère et faire en sorte que leur expérience soit valorisée en son sein. C'est également le cas pour les hauts fonctionnaires attirés par des postes à l'international. Triés sur le volet, les heureux élus qui obtiennent désormais l'accord de la direction du Personnel voient leurs motivations contrôlées et émigrent dans le strict intérêt du ministère qui s'attache à préparer leur retour dans son giron, quitte à créer des postes prestigieux *ad hoc*. La question de l'attractivité du ministère de l'Économie et des Finances, évoquée *supra*, a fait l'objet d'un traitement identique. Au-delà des menaces de réduction du nombre de postes ouverts au ministère de l'Économie et des Finances en sortie d'École (« *on sera malthusien !* »), le directeur de cabinet est venu avertir les jeunes recrues :

« [Au ministère des Finances], il est souvent plus facile d'être "assistant de chef de bureau" ... [un temps, une moue dédaigneuse] ; être "chef de bureau", c'est difficile ; être "directeur", c'est impossible ! Les carrières intéressantes sont réservées aux inspecteurs civils des Finances, aux administrateurs civils et à quelques Mines [...]. Il faut quelques

⁴⁶ Note du chargé de mission à l'intention du directeur du personnel, 8 novembre 2004.

⁴⁷ Compte-rendu de réunion entre les délégués des élèves et le chargé de mission du corps, 21 octobre 2004.

⁴⁸ THÉNIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, op. cit., p.241.

postes à Bercy mais des postes stratégiques. Pas les autres ! On va pas quand même être le nègre du négrier, non ?!!⁴⁹ »

Les ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées sont ainsi autorisés à investir « Bercy » mais dans un esprit de fidélité au ministère de l'Équipement. Il s'agit pour eux d'y occuper des postes intéressant directement le METLTM ou permettant à ce dernier de bénéficier d'un relais facilitant les négociations budgétaires et le succès de leurs entreprises⁵⁰.

C. Piloter l'essaimage : le système des viviers

La volonté d'améliorer la gestion des « ressources humaines » n'est certes pas inédite au sein du ministère mais le rapport dont elle a fait l'objet pour le corps des Ponts et Chaussées contribue à rationaliser sa mise en œuvre. Sur le modèle du *coaching* dans le secteur privé ou du système global de gestion de la fonction publique à l'œuvre dans d'autres pays, le rapport préconise la « *détection de hauts potentiels* » et le suivi attentif d'un groupe restreint de hauts fonctionnaires appelé à assurer l'encadrement dirigeant du ministère, voire de l'État. Il s'agit de cibler au mieux « *les talents internes* » pour « *continuer à attirer les meilleurs* »⁵¹. Les agents les plus prometteurs doivent faire l'objet d'une attention particulière (entretiens de carrières réguliers, sessions de formation, parcours piloté, etc.), leurs carrières étant accompagnées et dirigées par la direction du Personnel. Si la valorisation des compétences individuelles sert d'instrument de gestion des cadres pour encourager l'émulation et les investissements professionnels⁵², ces méthodes modernes de gestion des « ressources humaines » semblent avant tout répondre à une stratégie de contrôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées à moyen et long termes.

Le rapport instaure également un partage des tâches entre différentes institutions représentatives du corps. Dans le cadre d'une gestion potentiellement tripartite, la direction du Personnel, le CGPC et l'association des ingénieurs des Ponts et Chaussées (AIPC) sont appelés à adopter des approches complémentaires dans la double perspective de répondre aux besoins du ministère tout en augmentant la mobilité de manière contrôlée⁵³. L'AIPC est chargée d'engager une démarche professionnalisée permettant de promouvoir et d'encadrer l'essaimage des ingénieurs des Ponts vers le secteur privé. Elle bénéficie dans cette perspective d'un chargé de mission censé repérer les hauts fonctionnaires intéressés par le passage d'un secteur à l'autre, fournir des propositions nominatives aux chasseurs de tête des entreprises privées qui le missionnent sur des profils particuliers et encourager les prises de contact entre l'univers du privé et celui du corps des Ponts et Chaussées⁵⁴. Commence ainsi à se

⁴⁹ Discours du directeur de cabinet du ministre, réunion avec les élèves du corps des Ponts et Chaussées, observation directe, le 16 décembre 2004.

⁵⁰ A ce sujet, cf. : SULEIMAN N. Ezra, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, coll. « Sociologie politique », 1976, pp.140-141.

⁵¹ CGPC, DPSM, *Rapport au ministre de l'Équipement...*, op. cit., p.42.

⁵² Cf. BOLTANSKI Luc, *Les Cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982, pp.221-222.

⁵³ Discours de Gilles de Robien en qualité de ministre de l'Équipement, assemblée générale de l'AIPC, observation directe, le 6 juillet 2004.

⁵⁴ Sur la vision du corps des Ponts défendue par son association professionnelle et les rapports qu'elle entretient avec le secteur privé, voir : GERVAIS Julie, « Quand l'association professionnelle du corps des Ponts et Chaussées conjugue l'intérêt général au privé » in ENGELS X., HELY M., PEYRIN A. et TROUVE H. (dir.), *De l'intérêt*

mettre en place un système de parrainage qui avait été abandonné depuis plusieurs dizaines d'années. Adoptée pour le placement des ingénieurs dans les cabinets ministériels, la constitution de viviers est préconisée dans le domaine des collectivités territoriales par le rapport. Depuis les dernières lois de décentralisation, les collectivités offrent en effet des responsabilités et des postes que les représentants du ministère de l'Équipement souhaitent voir les ingénieurs priser. Ainsi s'exprime le directeur de cabinet de Dominique Perben, invitant les hauts fonctionnaires de l'État à dépasser leurs *a priori* sur le travail en collectivité locale :

« Pour ma part, je pense que le service public se divise aujourd'hui à équivalence entre l'État et les collectivités locales. Il n'y a pas les harkis du service public que seraient les collectivités locales. Aujourd'hui elles ont une pleine responsabilité : servir en collectivité locale, me paraît aussi honorable que servir l'État : les allers et retours doivent justement être encouragés⁵⁵. »

Les besoins croissants des collectivités qui vont vraisemblablement devoir faire face à d'importants départs en retraite dans les années à venir représentent des opportunités de taille pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées en mal de mission dans un ministère dont les prérogatives se réduisent comme peau de chagrin⁵⁶. Aussi le repérage par l'AIPC des ingénieurs potentiellement motivés par les collectivités a-t-il commencé dès 2004, avec la passation d'un questionnaire envoyé aux membres du corps et la constitution d'un annuaire des collectivités locales. L'association professionnelle organise régulièrement des colloques destinés à sensibiliser les membres du corps à la nécessité de l'essaimage en collectivités et à les informer des opportunités qu'elles offrent⁵⁷. La direction du Personnel du ministère entend, de son côté, organiser l'essaimage des ingénieurs en collectivités par une « *intégration accrue* » de ces types de postes dans les conseils en carrière prodigués par les chargés de mission, et en « *facilit[ant] les départs en détachement en collectivités* » et « *les retours des cadres dans les services de l'Équipement* »⁵⁸. C'est en substance ce que préconisent les auteurs du rapport sur la gestion des corps lorsqu'ils recommandent d'encourager les départs vers les collectivités territoriales en valorisant ce type de parcours professionnel et en incitant au retour par l'offre de postes prestigieux au sein du METLTM. Enfin, les collectivités, qui pâtaient jusqu'alors d'une réputation peu enviable au sein du corps dont les membres estimaient que le travail y était trop politique⁵⁹, voire corrompu, ont fait l'objet d'une intense promotion auprès des jeunes.

général à l'utilité sociale ? *La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2006, pp.129-140.

⁵⁵ Discours du directeur de cabinet du ministre, assemblée générale de l'AIPC, observation directe, le 27 juin 2006.

⁵⁶ DURAN Patrice, « L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°99, 2001, pp.66-72.

⁵⁷ Entre autres initiatives : « La place des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans les collectivités territoriales », séminaire organisé par l'AIPC, le 23 novembre 2004 ; « Les collectivités territoriales et les ingénieurs des Ponts et Chaussées », séminaire organisé par l'AIPC, le 10 octobre 2006.

⁵⁸ PARENT Christian, DPSM, « Essaimage vers les collectivités territoriales : évolution de la politique de gestion des IPC », *PCM Le Pont*, janvier 2005, p.37.

⁵⁹ Cf., entre autres références : FRIEDBERG Erhard et THÉNIG Jean-Claude, *La création des directions départementales de l'Équipement. Phénomènes de corps et réformes administratives*, Paris, CNRS, 1970, pp.16-19.

De la promotion du corps auprès des Polytechniciens à la gestion de la mobilité des carrières, en passant par l'affectation des jeunes ingénieurs à leur première poste, la « GRH » du corps des Ponts et Chaussées tente de concilier des impératifs d'essaimage et d'extension des positions de pouvoir du corps dans et hors de l'État, et des contraintes liées aux besoins du ministère de l'Équipement en cadres techniques supérieurs pour la direction des services administratifs chargés du génie civil. Récemment néanmoins, la deuxième option semble avoir été privilégiée par les représentants de la tutelle, eut égard notamment aux jeunes recrues du corps. Dans un contexte où le METLTM est fragilisé et dépossédé d'une partie de ses fonctions, et sous un gouvernement qui défend la réduction de la taille de l'État et promeut le partenariat public-privé, la démarche de la tutelle apparaît paradoxale. La vision traditionnelle des déroulements de carrière des ingénieurs des Ponts et Chaussées mis au service des besoins du ministère, semble aller à rebours de la conjoncture et des intérêts du corps. Les rapports qu'entretiennent ce dernier et le ministère de l'Équipement nous semblent néanmoins éclairer cette évolution. Traditionnellement, le ministère représente une base et un réservoir d'emplois fondamental pour ces hauts fonctionnaires dont l'existence est justifiée par les besoins de compétences en matière de génie civil des services du ministère. Or ce dernier étant fragilisé, les membres du corps tentent d'élargir leurs bases de repli et de trouver d'autres sources de légitimation. Mais la tutelle demeure relativement impérieuse et, confrontée à ces difficultés, voit dans ce prestigieux grand corps de l'État qui lui est historiquement antérieur, une condition de survie. En maintenant, sous la contrainte, l'excellence de son encadrement supérieur, les représentants de la tutelle font du corps le rempart d'un ministère assiégé.

Bibliographie

Rapports

- CHATZIS Kostas et RIBEILL Georges, « Le corps comme lieu d'articulation des métiers et des carrières. Éclairages historiques à partir du cas des corps des ponts et chaussées et des travaux publics de l'État », *Rapport pour la DGAFP*, février 2004.
- Conseil Général des Ponts et Chaussées et Direction du Personnel, des Services et de la Modernisation, « Pour une gestion renouvelée du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées », *Rapport au ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer*, avril 2004
- DE SILGUY Yves-Thibault (prés.), « Moderniser l'État : l'encadrement supérieur », *Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire*, Paris, La documentation française, coll. « Rapports officiels », 2003.
- Groupe des associations de la haute fonction publique, *Rapport : L'encadrement supérieur de l'État : pour une dynamique de modernisation*, Paris, mars 2002.
- JEANNOT Gilles et al., *Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement*, Centre de prospective et de veille scientifique, note n°17, METLTM, 2003.
- POCHARD Marcel (prés.), « Le management de l'encadrement supérieur de l'État », *Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire*, mai 2003.

Ouvrages

- BOLTANSKI Luc, *Les Cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982.
- BOURDIEU Pierre, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, coll. « Le sens commun », 1989.
- CHANUT Véronique, *L'État didactique. Éduquer au management public les cadres du Ministère de l'Équipement*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- DURAN Patrice, « L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°99, 2001, pp.66-72.
- DURAN Patrice, « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'Équipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, vol.4, n°120, 2006, pp.757-776.
- EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2001.
- FRIEDBERG Erhard et THÉNIG Jean-Claude, *La création des directions départementales de l'Équipement. Phénomènes de corps et réformes administratives*, Paris, CNRS, 1970, pp.16-19.
- GERVAIS Julie, « Quand l'association professionnelle du corps des Ponts et Chaussées conjugue l'intérêt général au privé » in ENGELS X., HELY M., PEYRIN A. et TROUVE H. (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale ? La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2006.
- GOURGOUILLAT Sébastien, *Les mutations de l'ingénierie publique au ministère de l'Équipement :*

contribution à une sociologie de la réforme de la gestion publique territoriale (France 1998-2003), Thèse de science politique, IEP de Lyon, 2006.

KESSLER Marie-Christine, « L'esprit de corps dans les grands corps de l'État en France » in HAROCHE C. et GUGLIEMI G. J., *L'esprit de corps. Démocratie et espace public*, Paris, PUF, coll. « Politique éclatée », 2005.

SADRAN Pierre, *Le système administratif français*, Paris, Monchrestien, coll. « Clefs/Politique », 1992

SULEIMAN N. Ezra, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, coll. « Sociologie politique », 1976,

THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1987

VALLEMONT Serge, *Moderniser l'administration. Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Paris, Nathan, coll. « Nathan Entreprise », 1991.